

Datum
2011-10-07

Diarienummer
2011-111

Socialdepartementet
133 33 Stockholm

Fortsatt förälder- om ansvar, ekonomi och samarbete för barnens skull (SOU 2011:51)

(S2011/5725/FST)

Sammanfattning

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) anser att det finns flera goda argument för de förslag som utredningen presenterar. En del av förslagen behöver dock utredas vidare innan ett eventuellt genomförande är aktuellt. Detta gäller främst delat barnbidrag, delat vårdbidrag, fördelning av dagar i föräldrapenningen och växelvisbidrag som en ny bidragsform inom bostadsbidraget.

Under förutsättning att de förslagna förändringarna genomförs, är det av vikt att utvärdera effekten av dem. Det är särskilt viktigt att undersöka om vårdbidraget, växelvisstödet inom bostadsbidraget och det tidsbegränsade underhållsstödet får avsedda konsekvenser.

ISF stödjer utredningens förslag som syftar till att föräldrar i större utsträckning ska enas om ett underhållsbidrag och inte slentrianmässigt använda sig av underhållsstöd och dess nivå som norm vid en separation.

Generella synpunkter på utredningen

Utredningen ger en behövlig och gedigen genomgång av nuvarande familjemönster i Sverige idag. Det framgår dock inte tydligt av utredningens beskrivning att många av föräldrarna som separerar befinner sig i någon form av konfliktsituation. För att kunna komma med förslag som får önskvärda effekter för flertalet särlevande föräldrar är det centralt att utgå från ett sådant perspektiv.

Utredningen belyser också den ekonomiska situationen för de barn som inte har underhållsstöd från Försäkringskassan. Här ingår både de barn som bor växelvis hos föräldrarna utan stöd från Försäkringskassan och de barn som av annan anledning inte har underhållsstöd. Kartläggningen når dock inte ända fram och det krävs mer kunskap om hur förhållandena ser ut för båda dessa grupper.

ISF ställer sig tveksam till möjligheten att genomföra de delvis omfattande regeländringar som föreslås redan till 1 januari 2013. En del av förslagen behöver utredas vidare, och tiden blir då knapp om ett rättssäkert införande ska kunna garanteras. Det är vidare av stor vikt att en del av dessa förändringar i god tid blir tydliga för de föräldrar som kommer att beröras ekonomiskt. Det finns behov av stora informationsinsatser till berörda grupper.

13.1 Barnbidrag

Delat barnbidrag vid gemensam vårdnad

Förslaget om delat barnbidrag är positivt ur ett jämställdhetsperspektiv, om föräldrarna inte är överens om vem som ska vara bidragsmottagare. I dag innebär en sådan situation att barnbidraget då tillfaller barnets mor.

Det finns behov av att förtydliga hur situationen ska hanteras då föräldrarna inte är gifta och därmed inte har gemensam vårdnad vid barnets födelse, vilket är fallet för en stor andel av de barn som föds i Sverige. Det kan behöva förtydligas om det även för dem är så att ett uteblivet val innebär att barnbidraget kommer att delas från tidpunkten för den gemensamma vårdnaden.

Delat barnbidrag vid växelvis boende

De nuvarande bestämmelserna om delat barnbidrag vid växelvis boende kräver att föräldrarna är överens, vilket kan innebära att den förälder som är ensam bidragsmottagare inte alltid medverkar till att barnbidraget ska delas. Bestämmelsen kan uppfattas som diskriminerande mot den förälder som inte innehar barnbidraget vid en separation eller då föräldrarna inte är överens.

Av betänkandet framgår att en skyddsregel, med anledning av en eventuellt olämplig vårdnadshavare, har övervägts för de situationer då barnbidraget inte kommer barnet till del. Utredningen anser dock att man kan anta att den andra föräldern har ensam vårdnad i en sådan situation. Om situationen ändå uppkommer och föräldrarna har gemensam vårdnad, anser utredningen att de skyddsregler som redan finns i 16 kap. 18 § socialförsäkringsbalken (2010:110) är tillräckliga. Detta kan ifrågasättas och behöver utredas ytterligare, eftersom den bestämmelsen endast är möjlig att tillämpa om det finns synnerliga skäl och dessutom kräver att socialnämnden begär ändrad utbetalning.

13.2 Vårdbidrag

ISF tillstyrker utredningens förslag om att vårdbidrag ska kunna beviljas barnets båda föräldrar samt att särlevande föräldrar ska kunna få vårdbidrag oberoende av varandra. Om utredningens förslag genomförs, bör emellertid effekten av denna regelförändring utvärderas efter en tid. Bland annat behöver man bevaka hur förslaget kommer att påverka de hushåll med föräldrar som i och med detta förslag inte var för sig kommer att kvalificera sig för vårdbidragets lägsta nivå och därmed blir helt utan

ersättning. Detta skulle i sin tur till exempel kunna medföra att ingen av föräldrarna har möjlighet att minska sin arbetstid för att vårda sitt barn eller få ersättning för de merkostnader som barnets funktionsnedsättning medför. En möjlig lösning på detta vore att låta ersättningen baseras på en helhetsbedömning av barnets totala stödbehov och inte bara se till respektive förälders arbetsinsats och merkostnader. Utbetalningen skulle sedan kunna delas mellan de särlevande föräldrarna. Det innebär att man skiljer på bedömningen av rätten till vårdbidrag och utbetalningen av densamma.

13.3 Bostadsbidrag

Växelvisbidrag som ny bidragsform

ISF tillstyrker utredningens förslag om en ny bidragsform inom bostadsbidraget, växelvisbidrag, för barn som bor växelvis i ett hushåll. Nuvarande bestämmelser tar inte hänsyn till det försörjningsansvar som kan antas följa av att ett barn bor stadigvarande lika mycket hos båda föräldrarna. Bestämmelserna om bostadsbidrag bör i större utsträckning än tidigare ta hänsyn till hur barnet faktiskt bor och inte grundas enbart på var barnet är folkbokfört.

Om växelvisbidrag inom bostadsbidraget införs, måste man även här utvärdera effekterna av reformen, bland annat för att bedöma riskerna för skenseparationer. Anledningen är att två växelvisbidrag i den föreslagna formen kan komma att överstiga det belopp som lämnas för det särskilda bidraget.

Det finns en risk att en ytterligare bidragsform – inom det redan ganska komplicerade regelverk som ligger till grund för bostadsbidraget – kan göra bidraget än mer svårbegripligt, vilket bland annat kan medföra ett underutnyttjande av bostadsbidraget.

Av utredningen framgår att man väljer att inte definiera vad som ska bedömas vara växelvis boende. I stället väljer utredningen att lämna bedömningen till Försäkringskassan, som ska göra en tolkning av begreppet utifrån gällande praxis. Detta riskerar att innebära bedömningssvårigheter för Försäkringskassans handläggare och samtidigt skapa rättsosäkerhet för de enskilda. Det kan få till följd att oönskade skillnader uppstår i handläggningen, åtminstone initialt.

Föreslagen höjning av det särskilda bidraget

ISF anser inte att det framförts tillräckliga skäl till att höja det särskilda bidraget för hemmavarande barn utöver den höjning som regeringen redan annonserat. Utredningen betonar också inledningsvis att nivån vid vilken förmånen ska lämnas inte har varit i fokus för arbetet.

13.4 Underhållsstöd

ISF tillstyrker utredningens förslag att föräldrar i större utsträckning ska reglera underhållet emellan sig utan att gå via underhållsstödet. I många fall skulle barnen gynnas av ett fastställt underhållsbidrag i stället för den norm som underhållsstödet så starkt bidragit med, samtidigt som de administrativa kostnaderna skulle minska. Ansökan om underhållsstödet görs i viss utsträckning slentrianmässigt vid separation, och underhållsfrågan kan ofta lösas föräldrarna emellan utan inblandning av Försäkringskassan. De förslag som utgår från ett ökat samarbete mellan föräldrarna och att en myndighet ska få i uppdrag att hjälpa särlevande föräldrar med att fastställa underhållsbidrag är intressanta och bör utredas vidare. Samtidigt bör frågan om situationen för de barn som idag inte finns i underhållsstödssystemet belysas ytterligare.

Avskaffat växelvisstöd inom underhållsstödet

ISF stödjer utredningens förslag till att avskaffa växelvisstödet inom underhållsstödet, samtidigt som det införs ett växelvisbidrag inom bostadsbidraget. Genom förslaget renodlas underhållsstödet till att vara ett stöd för separerade föräldrar och blir därigenom också i större utsträckning anpassat till de bestämmelser om underhållsbidrag som finns i föräldrabalken och till internationella förhållanden.

Tidsbegränsade underhållsstöd

ISF tillstyrker utredningens förslag att tidsbegränsa underhållsstödet. En tungt vägande anledning är att de föräldrar som är oeniga och har samarbetssvårigheter i samband med separationen inte behöver vara i samma situation vid ett senare tillfälle. Att oenigheten har minskat efter en tid framkommer bland annat av utredningens intervjuer med Försäkringskassans handläggare. På ett annat ställe i utredningen ges samtidigt en annan motstridig bild (diagram 3 sid. 211) av att samarbetet fungerar sämre ju längre tid som går efter separationen.

Vid ett införande av tidsbegränsade underhållsstöd anser ISF att det för att avgöra lagändringens genomslag i förhållande till den ökade administrativa kostnaden bör finnas behov av att särskilt kunna följa utvecklingen av antalet nybeviljanden inom underhållsstödet för dem som gör en förnyad ansökan.

Umgängesavdraget inom underhållsstödet avskaffas

ISF delar utredningens uppfattning att avskaffa umgängesavdraget inom underhållsstödet. Den nuvarande konstruktionen av umgängesavdraget är konflikt drivande och dyr att administrera. De särlevande föräldrarna som har behov av en sådan konstruktion tillgodoses ändå delvis genom nettoberäkning.

Underhållsstöd och bostadsbidrag vid retroaktiv folkbokföring av barn

Utredningens förslag att stödja folkbokföringsutredningens förslag om att införa retroaktiv folkbokföring är positivt. Det skapar förutsättningar för mer korrekt rättstillämpning inom bostadsbidrag och underhållsstöd såväl

som inom andra socialförsäkringsförmåner som påverkas av folkbokföring. Det möjliggör också mer korrekta utredningar av familjers boendesituation.

13.5 Fördelning och avstående av föräldrapenning

ISF tillstyrker förslaget om fördelning och avstående av föräldrapenning där den förälder som avstår sin rätt till föräldrapenning ska anmäla med vilken ersättningsnivå föräldrapenningen avstås.

En tydligare fördelning av föräldrapenningdagarna bör kunna minska konflikter mellan föräldrar vid separationer. Det torde också kunna öka föräldrarnas kunskaper om föräldrapenningen genom att det tydliggörs vilka dagar som föräldrarna avstår.

ISF anser att det är viktigt att belysa att en inte obetydlig andel av kvinnorna använder föräldrapenning innan barnets födelse, eftersom gravida kvinnor har rätt att använda föräldrapenning från och med den 60:e dagen före beräknad förlossning. Detta får till följd att de redan använt en del av föräldrapenningdagarna när barnet är fött. Vid en separation kan detta verka konfliktdrivande om dagarna delas rakt av mellan föräldrarna, eftersom det kan leda till att kvinnan får färre dagar med föräldrapenning tillsammans med sitt barn när det väl är fött, än vad mannen får. En delning av föräldrapenningdagarna bör därför ta hänsyn till hur många dagar som betalats ut innan barnet föds.

13.11 Brister i den officiella statistiken då barn bor växelvis

ISF stödjer utredningens uppfattning om att statistiken på ett bättre sätt än idag bör återspegla hushållens faktiska sammansättning och att uppgifter om barns växelvisa boende bör framgå av såväl den officiella statistiken som av den nya folk- och bostadsräkningen. Detta är en nödvändighet för att man vid framtida reformer som rör växelvis boende ska kunna utvärdera effekten av regelverket och därmed öka träffsäkerheten i socialförsäkringen.

ISF tillstyrker utredningens förslag att Statistiska centralbyrån ska få i uppdrag att utveckla en mätmetod som tar hänsyn till barns växelvisa boende, samt att mätningen bör göras årligen och ingå som en naturlig del i den officiella statistiken. Statistiken bör på ett bättre sätt än i dag återspegla hushållens faktiska sammansättning, och uppgifter om barns växelvisa boende bör framgå av den officiella statistiken.

De statistiska underlagen är viktiga för att åskådliggöra barnhushållens ekonomiska situation och därmed deras försörjningsbörda. Detta är nödvändigt för att föra en evidensbaserad politik på den ekonomiska familjepolitikens områden och för att vid framtida reformer som rör barnhushåll kunna utvärdera effekten av regelverket dess betydelse för socialförsäkringen.

15.5 Behov av övergångslösning med anledning av avskaffat växelvisstöd inom underhållsstödet och införandet av växelvisbidrag inom bostadsbidraget

Den övergångslösning som utredningen presenterar med anledning av förslaget att avskaffa växelvisstöd inom underhållsstödet och införa växelvisbidrag inom bostadsbidraget är dyr att administrera i förhållande till vad föräldrarna erhåller som ersättning under övergångsperioden. Det kan finnas behov av en övergångslösning, men det bör utredas vidare hur en sådan ska utformas.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektör Per Molander. Charlotta Örn har varit föredragande. I beredningen har också Cecilia Enström Öst, Mats Johansson och Toni Nastev deltagit.

Per Molander
Generaldirektör

Charlotta Örn
Utredare